

公租房制度的价值理念与制度建构

——以京、沪、渝、深等地为例

黄茂钦, 朱战威

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

[摘要] 公租房制度是我国保障性住房体系中的一项创新性制度。该制度具有的现实逻辑体现为平等、开放和保障性价值等价值理念。目前,京、沪、渝、深等地公租房制度的实施在资金来源、保障对象、经营管理、退出机制等方面各有特色。公租房制度存在着立法层次不高、规范性较差等问题,需要从制定统一的住房保障法律制度、加强公租房建设的政府责任、扩大公租房的融资平台等方面完善此项制度,以确保民众住房福利的实现。

[关键词] 公租房制度;住房保障法律制度;廉租房;经济适用房;保障性住房;融资渠道;政府责任;住房市场化改革

[中图分类号] F299.23/F062.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8750(2012)06-0016-10

公租房是指由政府或多元主体投资,并由政府提供政策支持,限定户型面积、供应对象和租金水平,向符合条件的中低收入家庭或劳动者供应的保障性住房^[1]①。作为我国在解决民众住房福利问题时的一项制度创新,公租房主要面向“夹心层”^②群体出租或出售,具有明显的政策性、公共性和福利性特征。目前,各地在公租房建设中尝试推出符合自身需要的政策,为进一步完善全国统一的住房保障法律制度提供了可资借鉴的实践经验。而从学理上通过样本分析探求公租房制度的价值理念与制度建构,将更有助于为建立和完善住房保障法律制度提供有益的理论参考。

一、公租房制度产生的现实逻辑

(一) 国家住房保障责任的确立与承担

我国自开启住房市场化改革以来,房价一度居高不下。各地政府出于确保地方经济利益的考虑,大力发展房地产市场,放松了对房地产市场应有的调控和对提供住房保障的要求。为此,国务院出台了一系列措施对房价进行调控,同时,地方政府也注意到了自身应在住房保障方面承担相应的责任,陆续出台了一系列住房保障措施。2007年8月,国务院通过了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,提出“把解决城市(包括县城)低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住

[收稿日期] 2012-05-31

[基金项目] 重庆市科委软科学研究计划重点项目(CSTC2011CX-RKXB00029);西南政法大学校级重点课题(2011-XZZD12)

[作者简介] 黄茂钦(1974—),男,重庆北碚人,西南政法大学经济法学院副教授,博士,主要研究方向为经济法基础理论与宏观经济调控法制;朱战威(1986—),男,河南驻马店人,西南政法大学经济法学院硕士生,主要研究方向为经济法理论基础。

①目前,有关公租房(即公共租赁住房)的界定主要存在于部门规章、地方政府规章与学者的论述中,笔者认为,对公租房的界定需要结合这一保障性住房形式所要解决的问题、保障的对象以及所要达到的社会功能等方面,只有这样才能揭示出其本质属性,为这一新的住房保障形式的发展明确定位。

②“夹心层”一词有以下两层含义:一是指那些既不符合享受廉租房、经济适用房等保障性住房条件,又无力购买普通商品房的群体;二是指由于户籍制度限制而无法享受城市住房保障的进城务工人员、新就业的大学生等中低收入者。

房制度改革的重要内容,作为政府公共服务的一项重要职责”。这表明,政府明确了自身在住房保障方面的职责,开始注重住房保障方面的制度建设。随后,政府又相继出台了关于规范廉租住房和经济适用住房管理工作的一系列相关文件。由此,政府通过制定住房保障政策和实施住房保障措施为民众实现住房福利的利益诉求提供必要的公共服务,并借以体现其服务政府和责任政府的角色。

(二) 前期住房保障实践问题的显现与解决

从2007年至2009年,我国以廉租房和经济适用房作为保障性住房建设的重点。但是,廉租房与经济适用房在推行中均暴露出明显的问题。就廉租房而言,一方面因受制于国家财力投入的限制,廉租房房源供应不足,许多低收入住房困难家庭不得不长时间轮候;另一方面,廉租房制度保障对象的覆盖面过窄,外来务工人员 and 刚毕业大学生等具有刚性住房需求的主体未被纳入在内,长期生活在城镇中的“夹心层”群体难以依靠廉租房解决住房困难问题^[1]。与此同时,经济适用房制度在实施中也暴露出发展的困境——保障功能因制度运行不当而丧失。经济适用房自推出以来便备受争议,而各地经济适用房因配置不公而被曝光的事件也时有发生^[2]^①,许多生活富裕者通过各种手段把经济适用房变成其投资手段,而符合条件的中低收入者却无法享受这一福利政策。究其原因,主要是经济适用房的产权归属和转让差价所产生的巨大利益诱使某些所有者违背经济适用房制度推行的初衷去谋取不正当利益,进而使得其保障功能丧失。

正是以解决廉租房和经济适用房制度在实践中凸显的问题为出发点,政府开始着手探索新的住房保障制度措施,公租房制度由此得以启动运行。

(三) 政府对公租房制度的探索与肯定

基于化解保障性住房的发展难题,各地纷纷探索新的住房保障形式——公租房。2009年,《政府工作报告》首次对公租房的实践加以肯定,提出要“加快落实和完善促进保障性住房建设的政策措施,……积极发展公共租赁住房,……深化城镇住房制度改革,满足居民多层次住房需求,努力实现居者有其屋的目标”^[3]。这表明,政府开始考虑以这种新举措来推进住房保障问题的解决^[4]。2010年6月,住房和城乡建设部等七部门联合发布了《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》。《意见》指出,“大力发展公共租赁住房,是完善住房供应体系,培育住房租赁市场,满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求的重要举措”。2012年6月,住房和城乡建设部公布了《公共租赁住房管理办法》,《办法》对公租房的申请条件、运营监管、退出机制等都作出了明确规定。这表明,游离在廉租房、经济适用房之外的“夹心层”的住房问题将通过公租房的保障形式得以解决,且有了全国统一的法律依据。从上述政府对公租房制度的探索实践脉络可以看出,公租房制度的发展正在经历着一个由提出宣示性的官方主张到推行主管部门的规范性文件、再到生成规范公租房运营问题的相关法律制度的进程,这正是公租房制度产生的现实逻辑。而在公租房制度的演进变迁过程中,相关的价值理念与制度建构问题是把握公租房制度发展规律的两个重要议题。

二、公租房制度所蕴含的价值理念

在学理上,公租房制度所蕴含的价值理念在终极意义上可诉诸正义价值。正如德国法学家拉德布鲁赫所说:“除了正义,法律的理念不可能是其他理念。因为正义就像真、善、美一样,是一个绝对的价值,也就是说,不可能从其他价值中推导出来的价值。”^[5]而在法律制度运行的实践中,正义实际上又可具体体现为自由、公平、平等、安全等价值。在住房制度领域,保障性住房和商品房均在各自的运行中体现出其自身价值。与以营利为目的的商品房相较而言,公租房这一保障性住房形式主要是

^①例如,2005年,有研究机构推出了一项调查,该调查以当年北京、太原、西安三地对象展开,其结果显示,高达48%的经济适用房被用于出租。至2011年,媒体曝光位于杭州市下沙区最大的经济适用房小区竟有七成房屋被指用于出租。

针对没有房屋居住的“夹心层”推出,由政府提供保障支持的,这也决定了此项制度蕴含了平等、开放、保障性等几种独具特色的价值理念。这些价值理念的核心是实现“居者有其屋”的理想愿景,其应当成为评价现有公租房制度的运行状况和构建更为完善的公租房制度的价值尺度。

(一) 平等价值:保障弱势群体利益

平等价值之于一个社会的现实意义在于,它有助于社会成员各方(特别是弱势群体)在享有资源和获得发展机会时能够得到富有正义的制度保护,由此确保每个社会成员在社会中都能够有尊严地生存和发展。在一个社会中,“每个成员,仅仅因为他是社会成员之一,就有权不仅享受其他成员提供的个人生活所需,而且有权享受每一个人都想得到而实际上确实对人类有益的一切好处和机会,这种观念已经被人们所普遍接受”^[6]。正因如此,有学者在论及人与人之间的平等关系时才说,“平等乃是一个具有多种不同含义的多型概念。它所指的对象可以是政治参与权利、收入分配制度,也可以是不得势的群体的社会地位与法律地位。其范围涉及法律待遇的平等、机会的平等以及人类基本需要的平等”^[7]。

公租房制度的设计同样坚守着平等这一价值目标,特别是彰显了对“不得势的群体”的特别对待。这种“特别对待”并不是在破坏平等,而是恰恰相反,其制度安排有助于维护或实现平等价值。具体而言,公租房制度所包含的平等价值体现在以下三个方面:其一,法律待遇的平等。各级政府将长期生活在城镇中的“夹心层”群体的住房保障问题写入保障性住房制度,通过法定的形式确认和保护“夹心层”群体的住宅权,赋予其享用公租房的平等的法律待遇。其二,机会的平等。公租房制度对于符合居住条件的保障对象给予申请和租赁公租房的机会,以此实现“夹心层”人员享用公租房的平等机会。其三,基本需要的平等。对于符合居住条件的保障对象,公租房制度保障其基本的住房需要能够得以平等实现,这应当是公租房制度运行最为根本的目的。

(二) 开放价值:打破地域限制

在一个开放社会中,“任何(社会)系统都是一个有机的整体,它不是各个部分的机械组合或简单相加,系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质”^[8]。随着我国改革开放的不断深入,开放性成为当代社会的一项基本特征,任何城市都不可能在与外界的隔绝中孤立地存在。而城市的发展离不开大量自由流动的劳动者,其中,从农村转移到城市的农民工和新就业的大学毕业生是城市发展的重要力量,他们为城市建设提供了必需的专业知识与人力资源。然而,由于户籍制度的限制,城市的福利措施对于他们而言似乎是遥远的,他们几乎享受不到除工资之外的任何福利待遇。因此,公租房制度自产生之日起,就应确立开放性的定位,打破廉租房和经济适用房的地域限制,体现城市发展的开放性。公租房的建设必须将开放性作为其重要的价值基础,具有开放性特征的公租房制度将有助于促进城市的持久繁荣与多元发展。

实践中,各地公租房制度所具有的开放程度是不一样的,正如后文在分析“公租房保障对象的设定”时所展现的那样,城镇户籍、在一地连续稳定工作的年限、稳定的工作和收入来源、成为符合当地发展需要的专业人才等因素均有可能影响一地公租房保障对象标准的设立。尽管存在这些影响公租房制度开放性的因素,但随着户籍制度改革的加快、基本公共服务水平的提高以及公租房制度本身的不断改进,开放性价值在公租房制度的变迁中将得到越来越充分的实现。

(三) 保障性价值:实现公民住房福利

公租房制度所包含的一个重要价值理念就是保障性价值,此项价值的实质是政府承担着提供住房福利的责任,而所有公民均具有实现其基本的住宅权并享有免于住房匮乏的积极自由^[9]。公租房制度的保障性价值本身又包含了三个基本的维度,即“谁提供保障”、“向谁提供保障”及“保障的目的”。具体而言,公租房制度所应实现的保障性价值表明,政府是提供公租房的责任人,公租房应向“夹心层”群体提供,公租房供给的目的是实现公民的住房福利。公租房制度运行的现实情况表明,

“真正缺房的绝大多数是中低收入居民,即通常所说的‘缺钱又缺房’的情况大量存在。即便在市场经济发达的西方国家,住房供应也实行多渠道供应,无法也不可能完全市场化”^[10]。因此,正确的做法是对高收入者实行住房的市场供给,对中低收入者实行不同程度的住房福利政策。

在市场经济体制下,公民住房福利的制度安排被纳入社会保障体系之中。现代社会福利制度必须包含住房福利的内容^[11]①。而政府有责任对低收入家庭提供帮助和救济,使其获得基本的住房保障。在公租房制度的构建过程中,应坚持保障性价值理念,即建设公租房的根本目的是为了保障在经济上处于不利地位的弱势群体实现其居住权。只有坚持这一价值目标,才可以有效地预防公租房制度在实践中背离其建立初衷的情况。

三、公租房制度运行的现状考察——以京、沪、渝、深为例

为揭示公租房制度的运行逻辑,本文拟选取实施该制度具有代表性的北京、上海、重庆、深圳等城市作为样本,考察它们在管理机构设置、资金筹措、保障对象、法制建设等方面的具体做法,以此来展现各地公租房制度运行的概况。应当指出的是,随着2012年7月15日住房和城乡建设部发布的《公共租赁住房管理办法》开始施行,各地的公租房制度将会有相应的变化,这也有待学界作进一步的研究。

(一) 公租房管理机构的设置

公租房的管理机构主要指负责公租房建设、运营及管理的行政主管部门,同时,以市场主体角色运营的公租房日常管理机构亦是本文考察的范围。根据住房和城乡建设部公布的《公共租赁住房管理办法》规定,“县级以上地方人民政府住房城乡建设(住房保障)主管部门负责本行政区域内的公共租赁住房管理工作”,但具体到每个城市,其做法并不统一。

1. 北京市公租房管理机构

《北京市公共租赁住房管理办法(试行)》规定,北京市的住房和城乡建设、发展改革、国土资源、规划、财政等有关部门按照各自职责分工,做好公租房相关管理工作。从这个规定看,除各部门各司其职、配合做好公租房的管理之外,住房保障管理部门是北京市公租房的行政主管部门。具体而言,该《办法》涉及配租管理、租赁管理、监督管理等管理制度,管理机构均在其中发挥作用。在配租管理中,住房保障管理部门对由产权单位编制的配租方案进行核准,核准后实施配租。在租赁管理中,“公共租赁住房的维修、养护、管理由产权单位负责,产权单位也可委托专业服务企业管理”。在监督管理中,住房保障管理部门对产权单位不按规定收缴租金或擅自出租的采取处罚措施。由此可见,住房保障管理部门在北京市的公租房管理工作中发挥着主要作用,同时,产权单位也在日常管理中发挥一定的作用。

2. 上海市公租房管理机构

上海市的公租房管理机构是住房保障和房屋管理局。《上海市发展公共租赁住房的实施意见》规定,市住房保障房屋管理局是上海市公租房工作的行政主管部门,区(县)住房保障房屋管理部门是各区(县)公租房工作的管理部门。此外,市和区(县)发展改革、城乡建设、规划土地、财政、税务、工商、国资、民政、金融、人力资源社会保障、农业、经济信息化、公安、监察等部门按照职责分工,负责公租房的相关管理与监督工作。

由于上海市采取“政府支持,机构运作”的原则,因此公租房的日常运行管理主要由公租房的实

①我国存在着传统福利制度下的住房福利和新型社会福利制度下的住房福利之分。前者所指的住房福利是城镇居民普遍性的物化福利,是最大的福利项目,后者所指的住房福利虽然仍是一种普遍性福利,但主要是有限的货币形态(即现金补贴)福利,而由政府提供住房的受益对象只限于那些十分困难的无房户。

施机构来负责。这些“运营机构”负责具体的运营管理工作,其运作的前提是接受政府对公租房的政策指导,严格按照准入、退出标准接受申请。

3. 重庆市公租房管理机构

《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》指出,全市公租房的行政管理部门是市国土资源和房屋管理部门,即重庆市国土资源和房屋管理局。同时,市级有关部门按照职责分工,负责自己职能范围内与公租房有关的监督管理工作。

实践中,为了管理好公租房,重庆市组建了公租房管理局,这也是我国首个公租房管理局,它专门负责主城九区的公租房管理,同时负责指导区县公租房的业务工作。与此同时,“重庆市公租房信息网”作为公租房管理局与社会公众沟通的信息平台,在发布公租房相关信息、加强公租房建设监督等方面发挥了积极的作用。

4. 深圳市公租房管理机构

深圳市于2009年设立住房和建设局,它的一个重要职能就是“负责推进住房制度改革和住房保障工作;负责市保障性和政策性住房的建设、维修、租售和监督管理以及相关基础资料的信息化和档案工作”^[12]。2010年公布的《深圳市保障性住房条例》对其管理部门作出如下规定:“市政府住房和建设部门负责本市住房保障的组织实施和监督管理并可以依法委托相关事业组织具体实施。”可见,深圳市公租房的管理机构即为深圳市住房和建设局。

(二) 公租房资金筹措的现状

公租房建设规模巨大,需要大量的土地和建设资金作为保障。中央和地方都对公租房的资金来源十分重视,各级政府也采取了不同的探索方式。

1. 政府对公租房资金筹措的指导

住房和城乡建设部发布的《公共租赁住房管理办法》将资金筹措途径分为“政府投资”和“政府提供政策支持、社会力量投资”两个方面。其中,在政府投资方面,市、县人民政府应通过直接投资、资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式,加大对公租房建设和运营的投入。省级人民政府给予资金支持,中央以适当方式给予资金补助。在社会力量投资方面,政府鼓励金融机构发放公租房中长期贷款;支持符合条件的企业通过发行中长期债券等方式筹集资金,专项用于公租房建设和运营;探索运用保险资金、信托资金和房地产信托投资基金拓展公租房融资渠道。《办法》为拓宽公租房建设的融资渠道奠定了政策基础。

2. 资金筹措的现实困境

实践中,公租房资金筹措存在两个主要问题:

其一,政府一度包揽,造成资金渠道单一。目前,一些地区在落实保障性安居工程建设任务过程中,仍然存在政府包揽较多的情形。而按照政府的惯性思维,其最容易选择的公租房融资模式就是由政府提供财政拨款、专项资金及政府贷款等为主要内容的单一融资模式。这种融资模式的问题在于,政府承担了公租房融资的绝大部分责任,投资结构单一,从而使得融资过程显得呆滞化、僵硬化;而且,政府承受的财政压力比较大,公租房建设的资金筹集困难。

其二,社会资金参与度不高。社会资金参与公租房建设的瓶颈在于公租房项目收益回报率较低、投资回收期过长。虽然国务院在其发布的《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》中明确提出,民间资本投资建设政策性住房应享受相应的政策优惠,但银行信贷、企业投资仍然很难承受这么长的投资期。而目前,政府在运用税收优惠、优先扶植等鼓励手段激励各类企业或组织参与公租房建设方面所做的工作还远远不足。

3. 公租房建设资金筹集渠道的创新探索

实践中,公租房建设资金筹集渠道有两点创新:

其一,保障房建设投资基金的参与。我国第一支以民间资本投资为主的保障房建设投资基

金——建银精瑞公共租赁住房建设投资基金正在筹备成立。该基金拟采取股份公司制设立,由全国工商联房地产商会牵头,组织一批企业共同发起组建。基金首期募集资金不低于 100 亿元,成立后 3 年内,在全国范围内选择符合基金投资条件的公租房项目^[13]。建银精瑞投资基金的建立将为公租房建设的民间资本参与提供一个可供参考的例证。

其二,社保基金对公租房的支持。2011 年,全国社保基金理事会同南京、天津、重庆等城市签约,投资保障性住房,其中,该会以信托产品形式为重庆市的公租房建设提供 45 亿元贷款。社保基金投资公租房建设,打破了公租房单纯依靠银行融资的格局,为多渠道融通公租房建设资金提供了可资借鉴的模式,有助于引导社会资金积极参与保障房建设。

(三) 公租房保障对象的设定

公租房的保障对象涉及公租房制度的保障范围。住房与城乡建设部发布的《公共租赁住房管理办法》规定,公租房供应对象主要是“符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员”。本文所考察的四个城市对此问题的规定不尽相同。

1. 北京市关于保障对象的规定

北京市在其发布的《关于加强本市公共租赁住房建设和管理的通知》中明确提出,公租房的租赁对象包括以下三类:其一,廉租住房、经济适用住房和限价商品住房的轮候家庭;其二,申请人具有该市城镇户籍,家庭人均住房使用面积 15 平方米(含)以下,3 口及以下家庭年收入 10 万元(含)以下,4 口及以上家庭年收入 13 万元(含)以下;其三,外省市来京连续稳定工作一定年限的人员。与此前的《北京市公共租赁住房管理办法(试行)》相比,该《通知》放宽了准入对象标准,允许新就业职工和外来务工者申请公租房。这对于实现应保尽保具有积极的现实意义。

2. 上海市关于保障对象的规定

上海市在《本市发展公共租赁住房的实施意见》中对准入条件的规定是:“具有本市常住户口,或持有《上海市居住证》和连续缴纳社会保险金达到规定年限。”这表明该市关于公租房保障对象的规定也是比较开放和包容的,但外来人口需要符合持有《上海市居住证》及连续缴纳社会保险金达到规定年限这两项条件,与重庆市直接将“进城务工及外地来渝工作的无住房人员”作为公租房保障对象的做法有所不同。

3. 重庆市关于保障对象的规定

重庆市在《公共租赁住房管理暂行办法》中对保障对象作了如下规定:“申请人应年满 18 周岁,在重庆有稳定工作和收入来源,具有租金支付能力,符合政府规定收入限制的本市无住房或家庭人均住房建筑面积低于 13 平方米的住房困难家庭、大中专院校及职校毕业后就业和进城务工及外地来渝工作的无住房人员。”随后,该市颁布的《公共租赁住房管理实施细则》分别对“有稳定工作”、“收入限制标准”等条件进行了解释。该市明确将“进城务工及外地来渝工作的无住房人员”纳入保障对象的做法充分体现了公租房制度的开放性和平等性。

4. 深圳市关于保障对象的规定

深圳市的《公共租赁住房管理暂行办法》中规定:“申请人及共同申请人均具有本市户籍。”其后,该市在《保障性住房条例》中规定:“对本市经济社会发展需要的各类专业人才以及在本市连续缴纳社会保险费达到一定年限的非本市户籍常住人员……逐步纳入住房保障范围。”这表明,该市居民、连续缴纳社会保险费达到规定年限的非该市户籍常住者、该市经济社会发展需要的各类专业人才被纳入保障对象,其保障对象范围体现出该市的特色。

(四) 公租房法律制度运行的现状

1. 统一的住房保障基本法处于缺位状态

到目前为止,我国尚无一部统一的综合性住房保障法律。由于《住房保障法》的缺位,包括公租

房在内的住房保障体系建设一直较为滞后。尽管在全国和地方层面均已出台了一些相关的法律法规,但多是针对现实问题的应急产物,缺乏系统性和权威性,执行效果不甚理想^[14]。因此,要从根本上完善公租房制度,改变我国住房保障制度的现状,必须制定统一的《住房保障法》,以此将廉租房、公租房等保障性住房形式综合起来进行规范,由此从法制层面为各地的公租房建设和构建符合本地实际的公租房制度提供一个兼顾全国统筹规划和地方利益诉求的调控性、示范性法律文本。

2. 地方政府建设公租房的法律责任亟待明确

在国家对保障性住房日益重视的背景下,2011年全国计划新开工建设保障房一千万套,其中,公租房建设是该计划最为主要的任务。国家为此成立了保障性安居工程协调小组。协调小组作为保障房建设的协调方,与各地方政府签订了保障房建设的责任书,将一千万套保障房建设目标层层分解到各地。但是,各地政府并没有因此高度重视保障房的建设进度,而且对未能实现保障房建设目标的责任也难以追究。截至2011年6月份,仍有六个省区的保障房开工率没有达到20%^①。实际上,除资金筹措方面存在困难外,地方政府更多地考虑本地经济发展与地方财政收入,不愿进行公租房等保障性住房建设,是一个重要的原因。由此可见,公租房的建设不仅需要地方政府的积极支持和投入,更需要在立法上明确地方政府承担公租房建设的法律责任。

3. 缺乏有效法律制度确保丰富的公租房融资渠道

如前文所述,目前,我国公租房建设资金方面存在的问题主要是政府一度包揽融资造成资金渠道单一以及社会资金参与度不高等情况。尽管政府采取了鼓励保障房建设投资基金和社保基金参与融资以及出台鼓励民间资本参与投资公租房的规范性文件等措施,但由于鼓励和保护公租房融资的制度不健全,特别是没有提升到法律层面,公租房融资渠道的拓展问题难以得到国家法的有力保障。

4. 公租房分配的公平性有待进一步获得法律保障

公租房制度作为我国住房保障体系的主要组成部分,具有十分明显的福利性和保障性。因此,在分配对象的确定上必须充分体现公平、公正的原则,使公租房能够提供给真正需要的人。而从各地现行制度所确立的保障对象来看,有的城市的公租房制度虽然在原则上将不具有本地户口的人员包括在内,但设置了重重条件,在当前社会保险缴纳制度并不完善的情况下,能够申请的人寥寥无几。当然,也有城市态度鲜明地将“进城务工及外地的无住房人员”涵盖在公租房范围内,充分体现了公租房制度的公平性和城市发展的包容性。据此可见,各地在设定公租房的保障对象标准时,应当消除地方立法之间的冲突,避免公民在各地遭遇有差别的法律对待,并且,在条件成熟时,国家应当以行政法规以上层级的法律形式保障公租房分配的公平性。

四、关于完善公租房制度的思考

(一) 立法规定统一的住房保障制度

我国现行住房保障制度以“管理办法”、“实施意见”、“暂行办法”、“条例”等“软法”为表现形式,尚缺乏基本的《住房保障法》。从学理上看,住房保障政策仅仅是“软法”,虽具有灵活性的优点,但不利于实现住房保障制度的稳定性和权威性,并且无法依靠强制力保障这些政策的实施。而经过法定程序制定的“硬法”(即法律法规)则可以避免政策的临时性和不确定性,且可以凭借国家强制力来确保其有效实施^[16]。因此,我国应尽快制定住房保障法律,以此实现住房保障从“软法”到“硬法”的转

^①关于各地保障房建设进展缓慢的原因,《凤凰网》进行了一项调查,把可能的原因列举为以下六项:1. 保障房项目筹集资金较难。2. 项目前置审批需要很长时间。3. 各地不愿意将土地划拨保障房。4. 保障房项目的制度还没有设计好。5. 地方政府腐败影响保障房进度。6. 其他情况。该项调查共23864人参加,调查结果显示:选择答案项1的人占8.2%,选择答案项2的人占0.9%,选择答案项3的人占24.0%,选择答案项4的人占4.3%,选择答案项5的人占61.6%,选择答案项6的人占0.9%。其中,答案选项3和选项6可以一并归结为地方政府积极性问题。由此可见,绝大部分公众认为地方政府在兴建保障性住房的积极性方面存在问题^[15]。

变。就现阶段看来,制定《住宅保障法》已经成为完善住房保障制度的一个重要规划。具体而言,我国《住房保障法》的起草已列入十一届全国人大常委会的立法规划,并已形成《基本住房保障法征求意见稿》。在制定过程中,由于住房保障涉及的内容很广,因此需要完善相关配套法规。其中,最重要的就是改进目前不完善的住房保障体系,停止施行存在明显缺陷的经济适用房制度,融合公租房制度与廉租房制度,构建完整的住房保障体系,实现对中低收入阶层的广泛保障^①。

(二) 加强公租房建设的政府责任

1. 从保障公民住宅权角度认识政府责任

目前,公民住宅权已被大多数国家的法律所承认,并为国际社会所接受。联合国大会在1966年通过的《经济、社会及文化权利国际公约》中就规定:“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件。”由此可知,住宅权是人权的重要组成部分。“公民住宅权是近几十年才逐渐发展起来的基本人权概念,它经历了政府无责、政府承担道义责任、政府承担法律责任的演进过程。”^[19]因此,住宅权是公民的基本权利,而保护公民的住宅权乃是政府的一项重要责任。

2. 规范地方政府在保障性住房建设中的违规行为

2011年,我国提出建设1000万套保障性住房。在中央问责制的强大压力下,地方政府以各种方式来应对中央的要求:在建教师宿舍、企业员工宿舍、定向出让土地、收缴违建房等各种渠道成为“保障房”。这种做法实质上是逃避政府责任,违背了保障房的“保障”本质和公平分配的原则。为了使公租房的建设得到保障,各地政府应在落实监督措施上有所“行动”,应首先明确公租房等保障性住房所包含的范围;同时,将不属于保障性住房范围的职工宿舍、罚没违建房、公务员小区排除在外,真正确保以公租房为重点的保障性住房建设任务按进度完成;此外,还应依法追究保障性住房建设中的违法行为相关责任人和政府部门的法律责任,防范此类行为的发生。

(三) 扩大公租房的融资平台

1. 借鉴国外成熟的融资模式

在国外的住房保障实践中,保障性住房的融资模式较多,有REITs(房地产信托投资)模式、BOT(建设—运营—移交)模式、PPP(公共部门与私人企业合作)模式、PIPP(以中间组织为枢纽的公私合作)模式、PFI(私人主动融资)模式、房地产证券化、住房保障税、福利彩票模式、委托、联合租赁模式等。虽然我国的国情与其他国家相比有较大差别,但发达国家成熟的保障性住房融资模式仍然能为我国公租房的融资提供宝贵的经验。根据我国公租房政策实施现状及融资模式的可行性,我国可以重点考虑REITs、BOT、PIPP等三种住房融资方式。

2. 扩大国内已有的融资渠道

除借鉴各国成熟的融资模式外,我国还可根据实际情况采取以下几种方式扩大资金来源:

其一,财政拨款成立专项资金。一般而言,公租房的融资渠道既可以来自于市场,又可以来自于政府。从长期来看,政府的财政支持应当是公租房建设资金来源的主要渠道,特别是在公租房运营机构所需要的资本金方面,往往要以政府的出资作为基础。目前,公租房的供给主要采取新建房源的方式,财政拨款的用途主要体现在开工建设、折旧费及预留维修基金等几个方面。

^①关于我国住房保障体系的完善问题,理论界和实务界均在进行不懈的探索:2011年,中国社会科学院在其发布的《2011中国城市蓝皮书》中指出,我国应“逐步取消现行经济适用房,保留廉租住房政策,大力发展公共租赁住房政策”。2012年,江西省住房和城乡建设厅在其发布的《关于加快推进经济适用房、廉租住房、公共租赁住房三房合一的指导意见》中指出,江西各市县从2012年起停止新建经济适用房和限价商品房,廉租房、经济适用房和公租房保障对象统一纳入公共租赁住房保障范围。自此,江西省成为全国首个正式宣布停建经济适用房的省份,也是首个将三种保障房并轨为公租房的省份。以上关于保障性住房制度的理论探索和实践探索表明,如何完善我国的住房保障体系,仍然需要实践的不断试错和理论的不断反思^[17-18]。

其二,发挥住房公积金的作用。住房公积金是具有保障性和互助性的职工个人住房基金,归职工个人所有,专门用于职工的住房建设和消费^[20]。住房公积金作为公租房建设的一种融资模式,主要体现在政府每年把住房公积金归集余额按一定比例用于公租房建设。中低收入缴存职工可以以低于市场租赁价格的租金租房,这就使支持购房为主要的政策取向转变为支持购房与租房并重的政策取向,同时也体现了住房公积金制度的互助性。

其三,建立公租房公益基金。公租房公益基金主要来源于社会捐赠和福利彩票收益。据民政部统计,中国福利彩票在“十一五”期间,福彩发行量 3455 亿元,成为社会福利和公益事业发展的资金来源^[21]。从社会福利资金中提取适当比例,专项用于公租房建设,符合发行社会福利彩票的宗旨。

其四,商业银行信贷、民间设立基金等也是公租房建设的融资渠道,相应的做法是建立起多项资金良性循环系统,让各方参与主体均获得一定经济收益,并且在政府的主导下形成社会资本的有机联合与互动。

(四) 确保公租房房源的公平分配

根据我国住房保障工作多年的实践经验,保障性住房工作最容易出现的问题就是分配过程中的不公平性,公租房也同样面临这个问题。中央已经对此问题予以充分关注,强调要确保房源分配公平。为此,公租房的分配应全面接受社会各界监督,做到分配过程与分配结果的公平公正,避免将公租房搞成“权力房”。

具体而言,国家应从立法层面对公租房的保障对象作出统一规定,确保其保障对象的公平性。立法者在确定公租房的保障对象时,应主要考虑以下几个群体:城镇中低收入家庭人群;新就业的大学毕业生和机关企事业单位新近就业的暂时购房支付能力不足的、收入符合限定标准的人群;进城务工的非本地户籍、经济收入符合当地公租房标准的人群;确属经济适用房和廉租房的保障对象,但是因房源供给不足,尚在轮候的住房困难家庭。

此外,在合理确定公租房的保障对象后,一个重点就是如何保证符合条件的人员能够公平地申请到公租房房源。而其中的关键问题是信息公开。笔者认为,在相关信息的公开方面需做到以下几点:第一,公布公租房房源信息。包括公租房的规划信息、现有房源、已被申请房源等内容。第二,对配租过程全程公开。首先,将申请公共租赁房的基本条件和相关材料公布于众;然后,进行摇号配租,在摇号前,可由媒体公布摇号程序及配租户数等基本情况,摇号活动由媒体现场直播,并邀请人大代表、政协委员参与监督。第三,对入住人员的身份进行公示。摇号结果出现后,应当对申请人姓名、身份证号码(首尾号)、工作单位、申请户型、配租房号进行公示,方便社会公众监督。

(五) 充分发挥新闻媒体等社会舆论的监督作用

舆论监督是新闻媒体拥有的独特力量,它可以帮助公众了解政府事务、社会事务和一切涉及公共利益的事务,促使政府施政和公共治理沿着法治的方向运作。在建设服务型政府和透明性政府的背景下,各级政府均应将年度公租房项目的建设目标任务(包括年度建设计划、开工竣工项目、预计完工时间)在网上完全公开。新闻媒体可以随时核查建设进度,查明项目未开工或建设进度明显滞后的原因,及时向社会反馈有关信息,从而形成舆论压力,促进公租房建设的健康发展。

参考文献:

- [1] 谷俊青. 发展公共租赁住房的背景与意义——2007—2009 年保障性住房实施效果评价及政策建议(连载四)[J]. 中国建设信息, 2010(9): 16-17.
- [2] 董碧水. 杭州一经适房小区“表哥表妹”占一半? [N]. 中国青年报, 2011-06-08(05).
- [3] 温家宝. 政府工作报告——2009 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第二次会议上[R/OL]. [2012-04-

- 20]. http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/05/content_10947081.htm.
- [4]范嵘,孙雯雯.探索深圳公租房改革之道——深圳公共租赁住房与香港“公屋”比较研究[J].城市开发,2009(6):78.
- [5]拉德布鲁赫 G.法哲学[M].王朴,译.北京:法律出版社,2005:1-32.
- [6]付子堂.法理学进阶[M].北京:法律出版社,2006.118.
- [7]博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2001:208.
- [8]黄少华.评贝塔朗菲的系统认识论[J].兰州大学学报:社会科学版,1995(3):66.
- [9]柯武刚,史漫飞.制度经济学——社会秩序与公共政策[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2002.91.
- [10]孙兴全.住房保障政策的价值取向与实证分析[J].财政监督,2008(8):69.
- [11]郑功成.论中国特色的社会保障道路[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2009.236.
- [12]深圳市住房和建设局.深圳市住房和建设局2010年度公共服务白皮书[R/OL]. [2012-04-12]. <http://www.szjx.gov.cn/gjbps/100924.htm>.
- [13]陈莹莹,刘论非.首只民资公租房投资基金将破茧[N].中国证券报,2011-08-03(A03).
- [14]陈晓玲.我国住房保障法律制度研究[D].暨南大学,2007:27.
- [15]凤凰网.各地保障房开工情况调查[R/OL]. [2012-04-20]. <http://survey.news.ifeng.com/result.php?surveyId=12478>.
- [16]罗豪才,宋功德.软法亦法——公共治理呼唤软法之治[M].北京:法律出版社,2009.296.
- [17]吴杰.经适房“转轨”公租房的利与弊[EB/OL]. [2012-08-13]. <http://www.infzm.com/content/67320>.
- [18]常红.我国应逐步取消经济适用住房,扩大公共租赁住房[R/OL]. [2012-04-20]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/15355396.html>.
- [19]孙军帅,范丹丹.秩序与规则——公民住宅权研究[J].法制与经济,2008(4):65.
- [20]林建伟.房地产法基本问题[M].北京:法律出版社,2006:313.
- [21]中国福利彩票发行管理中心.2011年全国福利彩票工作会议在江苏南京召开[EB/OL]. (2011-05-09) [2012-04-20]. <http://fczx.mca.gov.cn/article/gzdt/201105/20110500151754.shtml>.

[责任编辑:黄燕]

On the Value Ideas and the Establishment of Public Rental Housing System: Samples from Beijing, Shanghai, Chongqing and Shenzhen

HUANG Mao-qin, ZHU Zhan-wei

Abstract: Public rental housing system is an innovation system in Chinese affordable housing systems. There are some realistic bases in the formation process of public rental housing system. The value ideas of it reflect in equal value, open value, and affordable value. At present, the implementation of the system shows many characteristics in funding sources, protection object, management, and withdrawal mechanism in Beijing, Chongqing, Shanghai, Shenzhen and other places. At the same time, such problems as lower level legislation and poor norm exist. Therefore, the public rental housing system needs to formulate unified housing security legal system, strengthens the government responsibility in constructing the public rental housing, and expands the financing path of public rental housing, so as to ensure the realization of people's housing benefit.

Key Words: public rental housing system; legal system for housing security; low-rent housing; economically affordable housing; low-cost housing; financing channel; government responsibility; housing marketization reform